

# Švédský model a jeho vývojové fáze

Ladislav TAJOVSKÝ, VŠE Praha<sup>i</sup>

Pavel TOMÍČEK, VŠE Praha<sup>i</sup>

Petr CHALUPECKÝ, VŠE Praha<sup>i</sup>

## Abstract

*This paper provides a description of the Swedish model up to the 1970s. The Swedish model was established in the 1930s at the background of the world economic crisis. The basic ingredients of the Swedish model in its golden years, in the 1950s and 1960s, can be summarized in the following points: centralized wage negotiations between employers and employees, a wage solidarity policy, an active labour market policy, a restrictive aggregate demand, collective capital accumulation, a large public sector and a welfare state. In the 1970s, the performance of the Swedish economy deteriorated. A number of reasons for this deterioration can be found both within the Swedish model itself and in the external shocks in the World economy in the 1970s.*

## Keywords

*The Swedish model, economic policy, welfare state, social democracy, trade unions*

**JEL Classification:** N24, O52

<sup>i</sup> Department of Economic History, Faculty of Economics and Public Administration, University of Economics, Prague, nám. W. Churchilla 4, 130 67, Prague 3, Czech Republic  
hyvrys@post.cz (corresponding author)

This research is partially supported by the Czech Science Foundation (GAČR) under the project no. 402/07/0137.

## 1. Úvod

Přesně definovat termín švédský model je náročný úkol, neboť tento pojem je definován různě. Významy, v nichž je švédského modelu užíváno, lze shrnout zhruba do 5 skupin.

Za prvé, v úzkém smyslu tento termín obvykle znamená systém specifických pracovněprávních vztahů charakterizovaný klidným součinným a centralizovaným mzdovým vyjednáváním mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, jehož původem je Saltsjöbadenská dohoda z roku 1938. Za druhé je tento termín také používán v souvislosti se švédskou sociální politikou, poskytující štědré a univerzální sociální služby pro občany a financovanou vysokým progresivním zdaněním. Za třetí, na švédský model lze pohlížet jako na ekonomický systém kombinující tržní ekonomiku s prvky ekonomického plánování. Za čtvrté, švédský model bývá často spojován s Rehn-

Meinderovým modelem, který představuje makroekonomickou teorii vyvinutou a z velké části aplikovanou ve Švédsku v prvních desetiletích po druhé světové válce. Za páté, v širším smyslu odkazuje na poněkud složitý systém politik, zvláště na poli sociálním, trhu práce a fiskální politiky, kde ústředním problémem je dosažení vysoké a rovnoměrné životní úrovně, plné zaměstnanosti, ekonomické efektivnosti a vysokého ekonomického růstu.

V této studii je termín švédský model používán v posledním, tedy pátém popsaném smyslu, který do určité míry zahrnuje všechny čtyři předcházející body.

Vznik švédského modelu spadá ve většině jeho aspektů do 30. let 20. století. V roce 1932 započala švédská sociálnědemokratická strana mimořádnou čtyřicetiletou éru svého vládnutí. Nová sociálnědemokratická vláda položila základy budoucího

švédského modelu implementací na tehdejší dobu inovativních výdajových politik, které měly dostat zemi z Velké hospodářské krize prostřednictvím nástrojů fiskální politiky a rozpočtového schodku. Dále sociálnědemokratické vlády představily sérii sociálních reforem, které znamenaly počátek budování švédského sociálního státu.

Model se pak vyvíjel a rozvíjel v těsně poválečném období a v letech 1950-1970. Švédsko zažívalo nejvyšší ekonomický růst a největší společenskou proměnu ve své historii. Švédsko bylo považováno za zemi, která si vybrala střední cestu mezi socialismem a kapitalismem a byla úspěšná v kombinování vysokého ekonomického růstu a plné zaměstnanosti s komplexní sociální politikou směřující k vyrovnání životní úrovně.

Nicméně když se ke konci 60. let objevily první strukturální nerovnováhy, bylo zřejmé, že model není bez vad. Následná 70. léta byla dobou recesí, stagnace a vysoké inflace. Politický konsenzus předchozích desetiletí zmizel a v roce 1976 sociálnědemokratická strana prohrála volby. Zdálo se, že Švédský model je v krizi.

Cílem této studie je popsat švédský model a ukázat reakce vedoucích představitelů a ekonomů na změny ekonomických a sociálních podmínek s cílem tento model zachovat resp. rozvinout i při změně hodnotové a sociální struktury švédské společnosti. Stať se pokouší upozornit i na některé negativní rysy konceptu švédského sociálního státu, které komplikovaly jeho fungování a prohlubovaly poruchy při ekonomických šocích v 70. letech.

## 2. Vznik švédského modelu

Proces industrializace začal ve Švédsku poměrně pozdě. Ještě v roce 1870 více jak 70 procent ekonomicky aktivní populace pracovalo v primárním sektoru, a to především v zemědělství a lesnictví. Jestliže industrializace byla založena převážně na dřevu a železu, odehrávala se spíše na venkově než ve velkých městech (Korpi, 1978).

Již v počátcích činnosti odborů a sociální demokracie existovala mezi nimi úzká spolupráce. Organizace sponzorující založení strany v roce 1889 byly ze dvou třetin tvořeny místními odborovými svazy a strana se ihned po vzniku aktivně zapojila od jejich organizování a zakládání. Strana si získala vliv také v některých dříve nepolitických nebo liberálních řemeslnických spolcích. V roce 1898 vznikla Konfederace odborových svazů (Landsorganisationen, LO) a do jejího čela byl zvolen sociální demokrat. Vzhledem k pozdní industrializaci vyrůstali noví dělníci v době, kdy již odbory byly se sociální demokracií úzce provázány. Jedním z hlavních úkolů

národních odborových svazů bylo rozšířit členskou základnu mezi průmyslovými dělníky, což zároveň znamenalo rozvoj voličské základny sociálně-demokratické strany.

Od počátku nového století se výrazně zvýšil podíl odborově organizovaných zaměstnanců. V roce 1930 bylo odborově organizováno 36 procent námezdně pracujících a v roce 1980 to již bylo 92 %, čímž se Švédsko stalo odborově nejorganizovanější zemí v celém tehdejší kapitalistickém světě.

Dalším důsledkem silně organizovaného dělnického hnutí ve Švédsku s tím, jak rostla jeho síla a objevovalo se více konfliktů, byla potřeba zaměstnavatelů vytvořit si stejně silnou organizaci. V roce 1902 tedy vznikla Švédská konfederace svazů zaměstnavatelů (Svenska Arbetgivarförbundet, SAF).

Korpi (1978) uvádí několik vysvětlení rozvoje silného a dobře organizovaného dělnického hnutí ve Švédsku. Jedním z nich může být etnická a náboženská homogenita švédské dělnické třídy. Argumentuje zkušeností jiných zemí, kde větší etnická a náboženská rozrůzněnost vedla k mnoha sporům a střetům mezi jednotlivými etniky a skupinami (jako v USA nebo Německu a Nizozemí) a společnou akci výrazně komplikovala. Dalším důvodem může být skutečnost, že švédské dělnictvo se poměrně úspěšně vyhnulo rozštěpení na reformistický a revoluční směr, jako tomu bylo v některých evropských zemích během první světové války. Navíc žádná z fašistických skupin ani dvě světové války jednotu švédského dělnického hnutí nepoškodily.

### 2.1 Sociální demokracie a Domov pro všechny

Tradiční principy švédských sociálních demokracií odpovídaly heslu francouzské revoluce: volnost, rovnost, bratrství. Upřednostňovali společnost, která by individuu umožnila plně rozvinout svůj potenciál. Ve stejné době by společnost prosazovala solidaritu mezi svými občany. Nestavěli svobodu proti rovnosti, ale spíše viděli rovnost jako rovnost ve svobodě.

V raném stadiu se sociální demokraté ve svém programu soustředili na zlepšení situace zbídačených vrstev obyvatelstva. Na penzijní reformu z roku 1913, ovlivněnou předsedou sociálně demokratické strany Hjalmarem Brantingem, se pohlíželo jako na první krok směrem k silnému sociálnímu státu. Branting byl velkým stoupencem všeobecného důchodu a jako první prosazoval model všelidové strany, v němž by sociálně demokratická strana byla sjednocením malých lidí – dělníků a rolníků, viz Esping-Andersen (1992).

Na základě Marxova učení sociální demokraté volali po zrušení soukromého vlastnictví výrobních prostředků a takticky bojovali za všeobecné volební právo, které mělo dělnické třídy zajistit politickou

moc, neboť tvořila většinu populace. Všeobecné volební právo a parlamentarismus byly nakonec prosazeny v roce 1918 a vydláždily tak sociálním demokratům cestu k moci.

Ve vratkých 20. letech sociální demokraté postupně upozaďovali myšlenku socializace společnosti, ačkoli nebyli schopni znárodnění výrobních prostředků poskytnout alternativu. Zdálo se, že se straně nedostává ideologie, a čelila neustálým volebním porážkám. Přes silné dělnické hnutí bylo sociálním demokratům jasné, že nemohou uspět, pokud budou čistě stavovskou stranou.

Po volební porážce v roce 1928 se sociální demokraté posunuli k pragmatickému reformismu. V podmínkách masové nezaměstnanosti sociální demokracie úspěšně mobilizovala širší volební základnu s představou Domova pro všechny, zformulovanou tehdejšími předsedou Perem Albinem Hansonem. Ve volbách v roce 1932 sociální demokraté získali téměř 42 procent hlasů, a přestože neměli většinu, sestavili novou vládu (Esping-Andersen, 1985).

Krok ze stavovské strany ke straně se širší bází pro obyčejné lidi byl dále posílen dohodou s Agrární stranou v roce 1933. Aby sociálnědemokratická vláda mohla prosadit svou politiku, musela po volbách v roce 1932 hledat partnera v parlamentu. Po vyloučení komunistů a pravice se to zdálo nemožné. Zbylí Agrární strana tradičně neměla příliš pochopení pro odborové hnutí a sociální zákonodárství, navíc se zdálo, že ji více přitahují fašistické než solidaristické myšlenky. Avšak nakonec agrárníci souhlasili s podporou sociálnědemokratického programu schodkového financování politiky podpory zaměstnanosti na oplátku za slib, že sociální demokraté uzákoní cenové podpory zemědělcům, kteří byli těžce zasaženi Velkou hospodářskou krizí. Tato dohoda znamenala začátek mimořádné čtyřicetileté sociálnědemokratické nadvlády ve Švédsku.

*Byly dva hlavní důvody, proč skandinávská sociální demokracie získávala ve 20. století moc: její schopnost uzavírat rudo-zelené koalice se svou politikou Domova pro všechny a její schopnost opustit znárodnění a místo toho vyjednat dohodu s podnikatelskou sférou založenou na keynesiánských politikách* (Esping-Andersen, 1992).

Ideologie Domova pro všechny (Folkhemmet) byla založena na představě, že (sociálnědemokratický) stát by měl být jako domov, rodina, kde solidarita a vzájemná výpomoc jsou přirozenou součástí. *V dobrém domě je rovnost, ohled, spolupráce a přičinlivost*, říkal Per Albin Hanson ve svém slavném projevu o Domově pro všechny (Magnusson, 2000). Domov pro všechny předpokládá národní solidaritu

napříč třídami. Jak poznamenává Esping-Andersen, toto nezformovalo pouze sociálnědemokratickou moc, ale stalo se také základním kamenem univerzalistické sociální politiky (Magnusson, 2000).

Byla to pravděpodobně politika Domova pro všechny, kde můžeme najít původ švédského modelu. Kromě už zmíněné cenové podpory pro zemědělce balíček Domova pro všechny obsahoval další dvě důležité komponenty: proticyklický program plné zaměstnanosti a program sociální reformy (Esping-Andersen, 1992).

Před rokem 1930 byly vládní reakce na ekonomický vývoj poněkud váhavé. V této době neexistovaly ani myšlenky, ani nástroje, jak bojovat s krizí a nastartovat zotavení. Ve Švédsku, stejně jako v mnoha jiných zemích v tomto období, se možnosti kontroly hospodářského cyklu staly politickým tématem. Proticyklický program plné zaměstnanosti se rozběhl v roce 1933 jako opatření pro boj s krizí. Tato strategie byla podporována hlavně ministrem financí Ernstem Wigforsem a skupinou ekonomů slavné stockholmské školy, jako byli Bertil Ohlin nebo Gunnar Myrdal, viz Magnusson (2000) a Lundberg (1985).

Podle Ludenberga se diskuze o možnostech stabilizace cyklu a o roli fiskální politiky ve Stockholmské škole objevila paralelně s podobnými výzkumy v jiných zemích, zvláště pak v Anglii. Důležitější však je, že sociální demokraté se k těmto názorům hlásili a stavěli na nich svá opatření. Již v roce 1930, ještě před tím, než krize udeřila na švédskou ekonomiku, skupina sociálnědemokratických poslanců navrhovala uzákonění veřejných prací, které by byly s to porazit nezaměstnanost. Aktivní fiskální politiku a politiku zaměstnanosti zavedenou po roce 1932 po volebním vítězství lze považovat za první komponentu švédského modelu. Politika realističtější než marxistická socializace, založená na těchto nových koncepcích politické intervence různého druhu do ekonomického procesu se velmi hodila do nové sociálnědemokratické představy o plánované ekonomice, viz Meyerson (1985) a Lundberg (1985).

*Stát by neměl být čistě jen nočním hlídačem ale také sociálním státem. ...tj. nikoli pouze zodpovědnost, ale také povinnost zavést záruky blahobytu pro občany ve všech jeho aspektech.*<sup>1</sup>

Program reform, který Gustav Möller představil ve 30. letech, obsahoval pojištění v nezaměstnanosti, centra mateřské péče, vládní služby zaměstnanosti, bydlení pro rodiny s dětmi a jeden týden zákonné dovolené ročně. Tyto služby byly předloženy ve formě

<sup>1</sup> Möller's speech in Esping-Andersen (1992), s. 45.

zákonů a předpokládalo se, že budou dostupné všem. Princip všeobecných práv a paušální dávky, financované progresivním zdaněním, měly rozšířit rovnost, zatímco preventivní sociální politika, podporovaná Gunnarem a Alvou Myrdalovými, měla zajistit efektivnost.

Na rozdíl od Möllera Myrdalovi hájili selektivnější opatření, v nichž by nejchudší měli přednost. V své práci mluvili o přísně racionalistické sociální politice, charakterizované vědou, řádem a plánováním. Myrdalova preventivní sociální politika upřednostňovala zaměstnanost před peněžní podporou. Z hlavních argumentů byl na prvním místě: *dělníci vyžadují společenské zdroje, zdraví a vzdělání, aby mohli efektivněji participovat jako socialističtí občané*, a na druhém místě: *sociální politika nemá pouze emancipační význam, ale také je podmínkou pro ekonomickou efektivitu* (Esping-Andersen, 1990). Z tohoto důvodu se stala produktivistická sociální politika sociálně-demokratickou strategií pro kombinaci rovnosti a efektivnosti. Novým prvkem také bylo, že ženy, v souladu s Myrdalovou prací *Populační krize* z roku 1934, měly být v onom Domově pro všechny plně produktivními členy.

Raná fáze švédského modelu nebyla ani příliš univerzalistická, ani nerozšiřovala rovnost. Mnohá sociální práva byla odvislá od velikosti příjmu. Dávky byly skromné, sociální stát byl míněn pouze jako zabezpečení základního minima, a ne aby podporovaly vyhýbání se práci. Nicméně, přes všechny nedostatky této první fáze myšlenka Domova pro všechny vyústila v posílení solidarity, také poskytla ženám určitý stupeň ekonomické nezávislosti, a posílila rovnost mezi pohlavími. Jak bude rozebráno později, tento druh sociálního státu garantoval určitou úroveň zabezpečení, ale ještě nenabízel mnoho *odtržnění*. Navíc sociální stát 30. a 40. let byl stále příliš skromný, aby oslovil švédskou střední třídu.

## 2.2 Saltsjöbadenská dohoda

Dvacátá a třicátá léta byla dobou, jejíž převážnou součástí byly pracovní konflikty. Výsledky těchto konfliktů však nebyly příliš pozitivní ani pro zaměstnance, ani pro zaměstnavatele a dlouhou dobu zde nebyly známky usmíření. Postupně se však objevovaly na obou stranách pokusy hádky řešit. V roce 1928 se uskutečnila Konference sociálního smíru, aby dovedla obě strany pracovního trhu k jednacímu stolu ve snaze najít nějakou dohodu, ale výsledkem bylo opět pouze zklamání (Magnusson, 2000).

Sociální demokraté považovali sociální smír za důležitý doplněk pro úspěch jejich protikrizových opatření ve 30. letech a obávali se, že pracovní konflikt by poškodil jejich politickou podporu. Proto

se snažily přinutit obě strany k dialogu legislativně. SAF, reprezentující zaměstnavatele, byla proti takovému řešení a rozhodla se pro jinou strategii. SAF přišla s tím, že by bylo lepší, kdyby organizace na pracovním trhu byly politicky neutrální a jednaly jako protiváha politickým stranám a státu.

V roce 1936 SAF a LO začaly jednat a rozhodly se dohodnout bez účasti vlády. Výsledkem byla ústřední dohoda v Saltsjöbaden. Saltsjöbadenská dohoda nastavila proceduru vyjednávání pro řešení sporů a významně ztížila vyhlášení stávky a pracovní výluky. Avšak význam saltsjöbadenské dohody byl více než dalekosáhlý. Odstartovala dlouhotrvající atmosféru konsensu, která pomohla na svět několika dohodám ve 40. letech. Tato vyjednávání vytvořila jedinečné prostředí spolupráce, a trvala téměř čtyři dekády a stala se nutnou podmínkou pro rychlý ekonomický a společenský rozvoj v poválečném období a byla jedním ze základních kamenů švédského modelu. Dohoda nastolila rovnováhu sil nikoli pouze mezi stranami pracovního trhu navzájem, ale také ve vztahu obou stran k centrální vládě. Základem této rovnováhy sil bylo pochopení, že vláda by neměla zasahovat do záležitostí pracovního trhu, pokud tyto záležitosti mohou být regulovány zaměstnanci a zaměstnavateli samotnými. Vláda přislíbila, že nebude zasahovat do pracovního trhu, jestliže se obě strany budou chovat zodpovědně, viz Korpi (1978) a Magnusson (2000).

Pro počátek úspěšné spolupráce bylo zásadní, že odboroví předáci pochopili, že pro úspěch v boji za vyšší platy pro pracovníky je nutné, aby vlastníci společností vydělávali, což znamenalo přijetí bolestivých, ale nezbytných opatření ke zlepšení efektivnosti a podněcování racionalizace. Takovéto pochopení nebylo v odborovém hnutí samozřejmé a až do druhé světové války zůstalo problémem.

Dalším důležitým výsledkem centralizovaných pravidel vyjednávání mezi odbory a zaměstnavateli bylo, že posílilo odbory nikoli pouze ve vztahu ke svým oponentům, ale také ve vztahu k vlastním členům. Odborový aparát neustále rostl a vyžadoval nové odborníky. To vedlo k další centralizaci a umožnilo národním organizacím zvětšit výdaje organizací na místní úrovni. Celkovým výsledkem byla vysoce centralizovaná vyjednávání, výhodná pro všechny zúčastněné strany včetně vlády.

Tyto pokroky také přispěly k vytvoření jednoho z nejtypičtějších prvků švédské ekonomiky, jímž je rozsah účasti odborů na makroekonomickém výzkumu a tvorbě hospodářské politiky. Obě strany, jak LO, tak SAF, vypracovávaly důležité expertizy v makroekonomickém výzkumu. Následkem čehož bylo, že makroekonomické analýzy vytvořené těmito organizacemi byly často velmi podrobné v míře v jiných zemích zřídka vídané (Robinson, 1974).



Cíle	Plná zaměstnanost	Rovnost
Omezení →	Cenová stabilita	Efektivnost
Aktéři	Kombinace hospodářských politik pro dané cíle při daných omezeních	
Vláda Odbory	Obecná hospodářská politika Koordinovaná mzdová politika	Obecná sociální politika Solidární mzdová politika

Schéma 1 Švédský model (dle Meidner, 1997)

### 3. Zlatá léta švédského modelu

V první části byly uvedeny tři podstatné prvky: proticyklická politika plné zaměstnanosti sociálnědemokratické vlády, řada sociálních reforem, kterými se Švédsko vydalo na cestu k sociálnímu státu, a systém centralizovaného mzdového vyjednávání, jenž má kořeny v dohodě mezi LO a SAF v Saltsjöbadenu.

Během těsně poválečného období byl švédský pracovní trh znám svou stabilitou a souladem. Ve srovnání s ostatními západními zeměmi byly pracovní konflikty relativně vzácné, a tedy pouze pár pracovních dní bylo kvůli nim ztraceno. Bez této atmosféry spolupráce mezi odbory a zaměstnavateli by se švédský model sotva rozvinul v rozsahu, v němž byl znám během zlaté éry v 50. a 60. letech.

Nicméně jak bylo ukázáno v první části, jednotu silné sociálnědemokratické strany a mocných odborů byla pro ustavení švédského modelu rovněž důležitá. Tato dvě uskupení sdílela hlavní cíl, plnou zaměstnanost a rovnost, které byly formulovány v *Arbetsroerelsens Efterkrigsprogram/Poválečném programu švédského dělnického hnutí z roku 1945*. Tyto dva cíle se staly základem a ideologickou bází švédského dělnického hnutí, reprezentovaného sociálními demokraty a odbory.

*Když byly jednou cíle stanoveny, uskutečnění je věcí sociálního inženýrství* (Meidner, 1997).

Během těsně poválečných let vláda musela najít rovnováhu mezi plnou zaměstnaností a cenovou stabilitou. Potřebovala podporu odborů, které by se měly chovat zodpovědně s ohledem na výkon národní ekonomiky. V téže době byla vláda ochotná, alespoň částečně, jednat v souladu s doporučeními Rehn-Meidnerova modelu, který vytvořili tito dva odborářští ekonomové.

Je tedy zřejmé, že odborářští ekonomové v plné obavě z možného konfliktu mezi plnou zaměstnaností a cenovou stabilitou považovali řešení tohoto dilematu za hlavní úkol svých snah. Již krátce po válce bylo jasné, že zkombinovat plnou zaměstnanost s cenovou stabilitou je obtížné. To znamenalo, že politika zaměstnanosti musí mít protiinflační účinky, viz Erixon (2000) nebo Meidner (1997).

Společný zájem vlády a odborů na okolnostech inflace byl pro poválečnou politiku velmi důležitý. Takový společný zájem existoval rovněž při vazbách dělnického hnutí na rovnost. Obecná sociální politika vlády a solidární mzdová politika jako součást Rehn-Meidnerova modelu byly různými nástroji sledujícími stejný cíl: vytvoření rovnostářské společnosti, viz Persson (1990).

Na rozdíl od prvního cíle, plné zaměstnanosti, který byl v jasném konfliktu s inflací, druhý cíl, rovnost, nejevil žádný střet zájmů. Podle Rudolfa Meidnera zde nebyla jasná známka toho, že rovnost je analogicky v konfliktu s efektivností.

*Není zde žádná Phillipsova křivka, která by naznačovala, že rovnost by mohla být dosažena pouze za cenu nižší efektivnosti* (Meidner, 1997).

Meidner dále tvrdí, že to obvykle není rovnost jako cíl, který je kritizován, ale cesta, kterou je tento cíl dosahován. Tedy úkolem pro tvůrce politik bylo pouze najít metody, které by zajistily rovnost bez újmy na efektivitě.

Rovnost nebyla prohlašována pouze jako kompatibilní s efektivností, ale také byla považována jako nutný předpoklad optimalizace. Rovnější rozdělení kupní síly bylo předpokladem makroekonomického výkonu. Rodinná politika byla považována za investici do lidského kapitálu. Rovnoměrné rozdělování zdrojů, jako je zdraví nebo vzdělání, mělo sloužit jako báze pro optimální produktivitu práce. Solidární mzdová politika a programy aktivní politiky zaměstnanosti měly pomoci stimulovat hospodářskou modernizaci. Zabezpečení příjmů mělo pomoci překonat přirozený odpor dělníků k racionalizaci. Preventivní sociální politika byla strategií, jak zmenšit plýtvání lidským kapitálem a ekonomické náklady. Podle zprávy z roku 1945, investice do lidského kapitálu měly být minimálně stejně ziskové jako standardní investice do fyzického kapitálu, viz Lundberg (1985) a Esping-Andersen (1992).

Průvodce po švédské hospodářské politice ve třech těsně poválečných dekáдах lze znázornit schématem 1. To taktéž ve zjednodušené formě ukazuje klíčové prvky švédského modelu. Podle tohoto schématu je jasné, že žádný z cílů nemůže být dosažen bez koordinovaného úsilí dvou aktérů. To znamená, že

nikoli pouze vláda, ale také odbory mohou pomoci koordinované mzdové politiky přispět k neinflačnímu prostředí pro plnou zaměstnanost. Stejně tak úzká spolupráce mezi odbory a sociálnědemokratickou vládou umožnila vytvořit komplexní systém všeobecného blahobytu za účelem podpořit rovnost. Tento systém zahrnoval rozsáhlý veřejný systém štedře utrácějící za zdravotnictví, péči o děti a o přestárlé, vzdělání, atd.

Ačkoli se Švédsko vyhnulo znárodnění klíčových odvětví, socializovalo tři základní součásti spotřeby, kde zůstala role trhu spíše okrajová.

Počáteční úspěch švédského modelu závisel hlavně na skutečnosti, že velká většina švédských obyvatel souhlasila s cíli modelu. Podle Rudolfa Meidnera byl švédský model pokusem, jak zajistit kompatibilitu jeho cílů místo obětování jednoho kvůli druhému (Meidner, 1997).

Nové uspořádání politiky také znamenalo odstranění tradičního oddělení sociální a ekonomické politiky. Plná zaměstnanost již nebyla věcí monetární a fiskální politiky, ale byla včleněna do sociální politiky. Taktéž cíl jako rovnoměrné rozdělení příjmů byl záležitostí politiky pracovního trhu.

### 3.1 Budování sociálního státu

#### Uspořádání sociálního státu

Rané období po druhé světové válce je označováno jako předěl ve vývoji švédského sociálního státu. Stejně jako v dalších evropských zemích se Švédsko inspirovalo britskou debatou o blahobytu, ovlivněnou Beveridgovou zprávou. Navíc mobilizace veřejných zdrojů (zejména nové daně a nové státní instituce) během války umožnila udržovat veřejné výdaje i v poválečném období. Ekonomické podmínky tohoto období byly též příznivé a kompatibilní s novým uspořádáním státu blahobytu a odpovídaly růstu veřejných výdajů, Olsson (1997).

Vývoj poválečného sociálního státu ve Švédsku může být stručně rozdělen do pěti period (Olsson, 1990):

- období těsně po válce: institucionalizace programů bydlení a zaměstnanosti a uzákonění stejné míry dávek,
- druhá polovina 50. let: zavedení dávek podle výše příjmů,
- 60. a počátek 70. let: rozšíření veřejných služeb,
- polovina 70. let: rozšíření nároku na dávky a nárůst jejich výše,
- konec 70. a počátek 80. let: období přizpůsobování.

Po roce 1950 procento vládních příjmů utracených za veřejnou spotřebu prudce vzrostlo jak absolutně, tak relativně, viz tabulka 1. Od roku 1950 do roku 1980 se toto číslo více jak ztrojnásobilo, z 11 na 34 %. Podíl výdajů veřejného sektoru vzrostl z 30 na 45 % HNP. Až do 60. let růst veřejného sektoru více méně kopíroval trend v dalších zemích OECD, nicméně po roce 1960 se tempo výrazně zvýšilo.

V 50. letech šla největší část výdajů na zaručení příjmu. Tyto náklady relativně klesly v 60. letech, ale v 70. letech opět vzrostly. To zahrnuje náklady na důchody, zdravotní pojištění, na dávky v nezaměstnanosti, na dětské přídatky a příspěvky na bydlení od místní samosprávy. Náklady na zdraví a nemocniční péči stejně tak jako sociální služby se významně zvýšily od 60. let (Magnusson, 2000).

Zákon o roční dovolené z 50. let zavedl nárok na tři týdny dovolené. Pracovní týden byl zkrácen na 5 dní (40 hodin). Povinnou se stala také devítiletá základní školní docházka.

Veřejný sektor expandoval do takových oblastí, jako je zdravotní a nemocniční péče, která byla financována zemskými výbory. Také péče o děti, jež byla částí municipálních služeb, vzrostla v 60. letech zvláště významně.

Rostoucí sociální stát ve Švédsku byl dotvořen na konci 60. let a pokračoval v 70. letech, kdy se základním stavebním kamenem stalo sociální pojištění. Švédský systém sociálního zabezpečení byl

**Tabulka 1** Fáze vývoje švédského sociálního státu - roční reálné míry růstu sociálních výdajů

Období	Průměr (%)	Směrodatná odchylka	Vzdělání (%)	Zdraví (%)	Sociální zabezpečení (%)	Udržení příjmu (%)
1946-1954	12,7	8,7				
1950-1954			8,5	7,2	5,4	5,6
1955-1962	7,7	0,7	8,0	10,9	9,5	4,8
1963-1970	11,7	2,2	10,5	13,8	15,9	9,5
1971-1976	7,7	1,5	2,4	6,6	10,7	11,2
1977-1980	4,4	2,0	2,2	3,5	8,5	5,0

Zdroj: Olsson (1990)

často charakterizován jako všeobecný, ve smyslu vztahující se na celou populaci. Navíc byl navržen tak, aby poskytoval spíše nahrazení příjmu než plošné dávky. Byl také zaveden bez nějakých podstatných podmínek. Avšak mnohé dávky byly ve skutečnosti vázané na předcházející pracovní aktivitu spíše než na občanství (takzvaná podpora v nezaměstnanosti). Ustanovení zaměstnaneckého pojištění, zvláště pro zaměstnance z řad tzv. bílých límečků, často zvyšovala úroveň kompenzace (míry nahrazení).

Další formy transferů, zejména různé formy rodinných dávek, byly také ve srovnání s mezinárodními standardy dosti štědré. Rovnostářství pomohlo v rámci sociálního pojištění „zvýšit podlahy a snížit stropy“. To je důvod, proč byl vztah mezi příspěvků a dávkami v těchto systémech oslaben. Pravděpodobně nejcharakterističtějším prvkem švédského blahobytu bylo, že sociální služby, jako je péče o děti a přestárlé, byla poskytována téměř výhradně vládou, viz Gynnerstedt (1998) a Magnusson (2000).

Bylo to hlavně důsledkem štědrého nastavení sociálního státu, proč od konce 70. let celkové výdaje veřejného sektoru kolísaly v intervalu 60-70 procent HNP. Pomocí srovnání počtu občanů, kteří jsou

placeni z daní, tj. těch, kteří jsou zaměstnáni ve veřejném sektoru nebo žijí z různých typů transfer, a těch, kteří jsou financováni tržním způsobem, je možné získat další ilustraci rozsahu vládních výdajů. Poměr mezi těmito dvěma skupinami byl 0,38 v roce 1960, ale růst pokračoval až k 1,51 v roce 1990, což bylo v mezinárodním srovnání velmi vysoké číslo, Lindbeck (1997) a Magnusson (2000).

### Povaha švédského sociálního státu

Abychom pochopili švédský sociální stát, musíme mít vždy na paměti mimořádnou roli sociální demokracie ve Švédsku. Strategie švédských sociálních demokratů se vždy snažily řešit problém, jak zkombinovat udržení vlastní moci, dosažení rovnosti a plnou zaměstnanost a zajištění ekonomické efektivnosti. Tyto motivy se široce odrážely v hlavních prioritách švédského blahobytu.

*Švédský sociální stát stojí na principech univerzalizmu, rovnostářství, 'odtržení' a efektivity... jestliže principy univerzalizmu a solidarity mohou být podepřeny veřejným sektorem, je nezbytné, aby trh byl minimalizován a stát blahobytu by měl uspokojit více než jen základní potřeby* (Esping-Andersen, 1992).

**Tabulka 2** Hlavní institucionální změny švédského sociálního státu 1945-1976

Penze
1948 Univerzální penze s jednou sazbou
1959 Podpurná povinná penze s vazbou na výdělek
1976 Penze z částečného úvazku a nižší věk pro odchod do důchodu
Zdraví
1955 Povinné pojištění vázané na příjem
1967 Zemské rady přejímají zodpovědnost za celý systém zdravotní péče
1974 Dávky v hotovosti vzrostly na 90 % hrubého výdělku a byly zdanitelné; zubní pojištění
Pracovní trh a pojištění v nezaměstnanosti
1948 Založení Národního výboru pro pracovní trh, který převzal úředníky zaměstnané na místní samosprávě
1974 Dávky v hotovosti pro nepojištěné
Rodinná politika
1948 Všeobecný dětský příspěvek
1974 Rodičovské pojištění nahradilo mateřské dávky
Vzdělání
1950 Začalo deset let zkušební doby s povinnou devítiletou školní docházkou
1962 Konečné rozhodnutí o devítileté školní docházce
1964 Nový a rozšířený systém studentských stipendií
1969 Otevřený přístup na univerzity
Politika bydlení
1948 Veřejné půjčky a dotace úroků na bytovou výstavbu (pod Národním výborem pro bydlení). Příspěvky na bydlení pro důchodce
1954 Místní příspěvky na bydlení pro důchodce

Zdroj: OLSSON (1987)

Ve švédském sociálním státu byla efektivnost vyzdvihována více než kde jinde. V ostatních podobně nákladných sociálních státech opatření obvykle směřovala ke kompenzaci společenských nedostatků. Jakkoli, jak již bylo zmíněno, švédský sociální stát byl jedinečný ve svém sklonu k 'produktivistické' a preventivní sociální politice, utrácel relativně málo za podpory v nezaměstnanosti, ale silně investoval do zaměstnanosti, rekvalifikace, pracovní mobility, vzdělávání dospělých, do prevence nemoci a úrazu a do rodinných služeb. Byl to sociální stát navržený za účelem minimalizace sociální potřeby a maximalizace zaměstnanosti a na nich zároveň závislý. Představa byla taková, že velký podíl sociálních nákladů by mohl být vnímán jako investice do ekonomického růstu a že peníze utracené zde mohou vyprodukovat větší úspory někde jinde.

Cíle odstranění chudoby a třídních rozdílů a vytvoření spravedlivějšího rozdělování příležitostí jsou zřejmými principy na pozadí rovnosti, ačkoli podle Esping-Andersena ve Švédsku úsilí nesměřovalo ani tak k rozdělení příjmů, jako k odtržení.

*Odrtržení se objeví, pokud služby jsou poskytovány jako věc práva, a pokud člověk může zůstat na živu bez spoléhání se na trh... Definice zahrnuje, že občané mohou svobodně a bez možné ztráty práce, důchodu nebo daného blahobytu rozhodnout se nepracovat, pokud to považují za nutné* (Esping-Andersen, 1990).

Zavedení moderních sociálních práv znamenalo ztrátu statutu zboží. Sociální politika byla myšlena nikoli pouze jako snaha odtržnit důležité složky spotřeby, ale také odtržnit postavení dělníka. Pak stát musí zaručit společenskou mzdu, která přiměřeně nahrazuje tržní příjmy. Sociální pomoc nebo pojištění samotné nemůže přivodit odtržení, pokud neučiní dělníka podstatně nezávislým na trhu. Jako zboží jsou dělníci nahraditelní, snadno zbyteční a roztrženi (Esping-Andersen, 1990). Bez odtržení jsou dělníci neschopni společného jednání. Proto je toto nezbytným předpokladem pro jednotu a solidaritu, jakou si vyžaduje rozvoj dělnického hnutí, který také posiluje sociálnědemokratickou moc. Odrtržení posiluje dělníka a oslabuje pozici zaměstnavatele. Je tedy jasné, proč se zaměstnavatelé stavějí proti odtržení (Esping-Andersen, 1992).

Univerzálnost a solidarita je také vnímána jako předpoklad pro jednotu a moc dělnického hnutí. V raném stupni blahobytu *Domova pro všechny* byla solidarita nejčastěji vnímána jako *rovnost podlahy*. Taktéž moc sociální demokracie byla založena na tzv. *malých lidech*, drobných farmářích, rolnících a dělnících. Proto se sociální stát zaměřil spíše na boj s chudobou než na poskytnutí většího odtržení.

Dávky byly příliš skromné, aby přitahovaly švédskou střední třídu (Esping-Andersen, 1992).

Avšak poválečný ekonomický a společenský vývoj (zvýšení prosperity mezi lidmi, příchod moderní urbanizace, vymizení zemědělského stavu a vzrůst střední třídy a stavu bílých límečků) znamenal obrovskou změnu ve švédské společnosti a poškodil voličskou základnu vedoucí sociálně demokratické strany. Jak dodává Esping-Andersen, sociálně-demokratický závazek univerzality byl během společenské a strukturální modernizace ve Švédsku podroben zkoušce.

*V pokročilé ekonomice mizí „malí lidé“ a jsou nahrazováni novou vrstvou pracovníků v bílých límečcích, kteří nejsou pravděpodobně spokojeni se základními paušálními dávkami. Proto se pravděpodobně objeví masivní odchod směrem k tržním řešením, vytvářejícím nové nerovnosti, leda že by došlo ke zdokonalení sociálního zabezpečení. Aby zachovali solidární a univerzální sociální stát, jsou sociální demokraté nuceni přizpůsobit sociální výhody standardům střední třídy. Švédští sociální demokraté byli prvními, kdo vydláždil cestu pro univerzálnost standardů střední třídy* (Esping-Andersen, 1992)

V 50. letech sociální demokraté čelili nebezpečí ztráty voličské podpory, které se těšili během předchozích dekád. Aby mohli zůstat u moci, museli přijít s novou politickou stylizací. Možnost se naskytla při vydání nového důchodového schématu – všeobecného příplatku k důchodu (ATP). Existující univerzální paušální penzijní systém přinášel pouze malé výhody. Následkem čehož lépe situované vrstvy začaly využívat příležitosti dodatečného soukromého penzijního připojištění, které ohrožovalo univerzalitu a solidaritu. Tak sociální demokraté podporovaní odbory přišli s myšlenkou uzákonit univerzální, na výši výdělku závislý druhý pilíř systému důchodového zabezpečení. Návrh systému ATP byl původně myšlenkou odborového svazu. Penze systému ATP byly financovány přímými příspěvky a schraňovány v nezávislých penzijních fondech za účelem přivést velkou část kapitálového trhu pod veřejnou kontrolu. Návrh systému ATP se setkal s velkým odporem jak u organizací zaměstnavatelů, tak u občanských stran, avšak nakonec byl přijat v roce 1959 většinou jednoho hlasu po téměř třech letech sporů. Klíčovým prvkem tohoto zákona pro budoucnost švédského sociálního státu byla klausule, že ATP by zpočátku pokrýval pouze dělníky a vrstva bílých límečků by měla rok na to, aby se rozhodla, zda se též bude účastnit, či nikoli. Nakonec architekti ATP plánu uspěli v přesvědčování bílých límečků, že jejich štědrý systém může snadno konkurovat alternativám privátních fondů. Tak se ATP



stal motorem pro mobilizaci bílých límečků (Esping-Andersen, 1992).

ATP penze představovaly bod obratu ve vývoji švédského sociálního státu a jeho přeměnu od předválečného „Domova pro všechny“ na poválečný model sociálního státu pro novou střední třídu. Byla to hlavně tato transformace, která způsobila tak prudký nárůst sociálních výdajů a daní v 60. a 70. letech. Principy univerzality, solidarity a rovnosti, které vyhovovaly standardům výhod střední třídy, vyžadovaly silné veřejné výdaje, které vytlačily soukromé systémy. Je to možné popsat tak, že spíše než že byl dělnický sociální stát nucen nově střední třídu, dělníci byli pro plné členství v sociálním státě střední třídy. Takto rovnost statutu byla včleněna do norem střední třídy a nový sociální stát se stal *pro dělnickou třídu širokou cestou vertikální mobility* (Esping-Andersen, 1992).

#### 4. Závěr

Je sotva možné dostatečně analyzovat švédský model, pokud zanedbáme roli dělnického hnutí a švédské sociální demokracie. Silné a jednotné dělnické hnutí založené na úzké spolupráci se švédskou sociální demokracií a odbory se zdají být hlavními faktory, které stály za vytvořením tohoto modelu. Principy sociálnědemokratické ideologie odrážely myšlenky, které, zdá se, jsou přirozenou součástí švédské společnosti: univerzalita a solidarita. Navíc v bezpočtu příležitostí sociální demokraté ukázali svou schopnost mobilizace sil a schopnost nalézt pozitivní řešení různých ekonomických a politických problémů. Prvním příkladem takové mobilizace síly je úspěch myšlenky země jako „Domova pro všechny“, představené ve volební kampani v roce 1932. Podstata byla taková, že jako v dobrém domově si lidé pomáhají a ideály rovnosti a solidarity zde hrají hlavní úlohu. Druhá taková příležitost se objevila v padesátých letech, kdy sociální demokraté uspěli v inovaci do té doby pouze základní úrovně rovnosti poskytované „Domovem pro všechny“ na nový sociální stát, který odpovídal normám střední třídy. Byla to hlavně skutečnost, že střední třída akceptovala štědrý, ale nákladný sociální stát a také se, do jisté míry, s ním identifikovala, která umožnila sociálním demokratům udržet si politickou převahu po tak dlouhou dobu.

Švédský model byl etablován ve 30. letech na pozadí Velké hospodářské krize, kdy byl cíl plné zaměstnanosti jasně formulován. Dalším z předpokladů byla skutečnost, že politici postupně pochopili nezbytnost silné ekonomiky s vysokým a stabilním růstem jako základnu sociálního státu. Toto pochopení mělo dva hlavní důsledky: jednak umožnilo takzvaný „historický kompromis“ mezi švédským

dělnickým hnutím a průmyslem vyjádřený saltjösbadenskou dohodou z roku 1938, jednak to, že soukromé vlastnictví a tržní ekonomika byly většinou švédské společnosti všeobecně akceptovány. Základy švédského sociálního státu byly také položeny ve 30. letech. Určitý počet sociálních reforem byl představen během 30. a 40. let, jako např. bydlení a podpora zaměstnanosti nebo služby mateřské péče.

Po druhé světové válce ekonomové čelili problému, jak sladit vysoký růst a plnou zaměstnanost s nízkou inflací a požadavek rovnosti s ekonomickou efektivitou. Odpověď přišla od dvou odborářských ekonomů Rehna a Meidnera, kteří sestavili makroekonomický model, který se stal částečně průvodcem po švédské ekonomické politice v poválečném období.

Přes skutečnost, že švédský model byl založen na přijetí tržní ekonomiky, existovaly zde regulace a v některých sektorech, zejména v bydlení, dále v zemědělství a na úvěrovém trhu, byla podstatná úroveň aktivit státu.

V 50. a 60. letech byl švédský model široce vnímán jako následování hodný, avšak pomalejší růst od počátku 70. let a uvádající ekonomický výkon zpochybnil úspěšnost švédského modelu.

#### Literatura

- ERIXON, L. (2000). A Swedish Economic Policy – The Theory, Application and Validity of the Rehn-Meidner Model. *Working Papers in Economics* 13. Stockholm: Department of Economics, Stockholm University.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1992). The Making of a Social Democratic Welfare State. In: MISGELD, K., AMARK, K. (eds.) *Creating Social Democracy*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1985). *Politics Against Markets*, Princeton: Princeton University Press.
- GYNNERSTEDT, K. (1997). Social policy in Sweden: current crises and future prospects. In: MULLARD, M., LEE, S. (eds.) *The Politics of Social Policy in Europe*. Cheltenham: Elgar.
- KORPI, W. (1978). *The Working Class in Welfare Capitalism*, London: Routledge and Kegan Paul.
- LINDBECK, A. (1997). *The Swedish Experiment*. Stockholm: SNS Förlag.
- LUNDBERG, E. (1985). The Rise and Fall of the Swedish Model. *Journal of Economic Literature* 23: 1–36.

- MAGNUSSON, L. (2000). *An Economic History of Sweden*. London: Routledge.  
<http://dx.doi.org/10.4324/9780203451151>
- MEIDNER, R. (1997). The Swedish Model in Era of Mass Unemployment, *Economic and Industrial Democracy* 18: 87–97.  
<http://dx.doi.org/10.1177/0143831X97181005>
- MEYERSON, P.M. (1985). *Eurosclerosis*. Stockholm: Federation of Swedish Industries.
- OLSSON, S., E. (1990). *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv Forlag.
- OLSSON, S., E. (1987). Sweden. In: FLORA, P. (eds.) *Growth to Limits: The Western-European Welfare States Since World War II*. Berlin: De Gruyter.
- PERSSON, I. (1990). *Generating Equality in the Welfare State: the Swedish Experience*. Oslo: Norwegian University Press.
- ROBINSON, D. (1974). *Solidaristic Wage Policy*. Paris: OECD.

